

幼稚園・保育所の戦後から平成までの制度と保育教育の変遷

小 林 浩 子 幼児教育科

（2017年10月31日受理）

〔 要 約 〕

戦後72年、山形県内の産業は多様化したが、長引く不況で共稼ぎ家庭は依然として多く、保育所等の託児施設へのニーズが高い。しかしながら、保育所等の託児施設の数不足しており、保育所入園待機児童の問題は依然として解消されていない。その対策の一環として、また国の「幼・保一元化」奨励により、幼稚園と保育所の両機能を併せ持つ「認定子ども園」を設立するところも増えてきた。

本稿では、戦後の昭和から平成にかけての幼稚園や保育所の制度の変遷と制度によって変化した保育教育への取組を検討し、「認定子ども園」設立のきっかけとなった諸問題について考察する。

I. はじめに

幼稚園・保育所の盛衰は、国の時代背景や社会情勢、当時の人々の保育観、都市部と地方の地域性の違い、幼児の家庭の労働形態と経済状況等に左右される。

前稿では、大正15年の「幼稚園令」から昭和前期、戦中期（第二次世界大戦）、戦後期（昭和31年頃まで）、それぞれの時代の幼稚園と保育所（託児所）の発展あるいは衰退を取り上げ、その要因を検討した。

大正15年の「幼稚園令」がめざしたものは、幼稚園に託児所的機能を担わせ、すべての幼児に差別なく等しく幼稚園教育を受けさせようとする、いわば「幼・保一元化」の試みであった。しかし結果的には、昭和戦後期にかけて幼稚園・保育所は、「幼稚園令」の意図とは逆の「幼・保二元化」への道を歩んだ。その要因としては、その時期その時期の時代背景や社会情勢、特に第二次世界大戦という国家を戦火に巻き込んだ戦争とその結果の婦人の労働参加、戦中・戦後の国民の極度の生活難、園舎等の焼失など、国民すべてを巻き込んだ事件が大きくかかわっている。

戦前は都市部で主に富裕層の幼児を保育していた幼稚園は、有資格保姆による保育の質の高さはあったものの、保育時間の短さや保育料は、戦中・戦後時代の国民、とりわけ戦争で男手を失い一家の中心となって働かざるを得ない婦人達のニーズには合わなかった。そのため幼稚園は衰退し、すぐには復興できなかった。

一方で保育所は、託児所として共稼ぎ家庭や戦中・戦後の働く婦人たちの支えとなり、また戦前から戦中、戦後を通して農村地域の幼児教育や乳幼児の保育の場として、着々と発展していった。

山形県は、農業県であったため、また戦争による被

害がほとんどなく、幼稚園は戦前とほぼ変わらず戦後も残っていた。しかし、幼稚園の設置場所が県の都市部に限られておりその数も少なかったこと、幼稚園のない農村部では以前から保育所（託児所）が幼稚園の代わりに幼児教育と保育を担っていたことなどのから、幼稚園の急激な増減はみられなかった。その一方で、保育所（託児所）は戦前の農繁託児所の発展、戦中期の戦時託児所への転換と発展、戦後の保育所としての共稼ぎ家庭への貢献と、各時代を通じて山形県の乳幼児の保育を支えてきた。山形県のこういった地域性が、一貫して保育所（託児所）を必要としてきたことが前研究でわかった。

戦後72年、山形県内の産業は多様化したが、長引く不況で共稼ぎ家庭は依然として多く、保育所等の託児施設へのニーズが高い。しかしながら、保育所等の託児施設の数不足しており、保育所入園待機児童の問題は依然として解消されていない。その対策の一環として、また国の「幼・保一元化」奨励により、「認定こども園」として幼稚園と保育所を統合・合併する園や、幼稚園にあらたに保育機能を付加した「幼・保連携型認定子ども園」を設立するところも増えてきた。

本稿では、戦後の昭和から平成にかけての幼稚園や保育所の制度の変遷と制度によって変化した保育教育への取組と諸問題を検討していきたい。

II. 終戦から戦後の昭和の学校教育法・児童福祉法制定まで

1. 戦時下から終戦まで

戦後の幼児教育政策の特徴として、文部省は戦時下から幼稚園主導型の幼保一元化を要望していた。「近

代幼児教育史」によると、

戦時体制下では、生産増強と防空的観点から幼稚園では非常措置として保育時間の延長がはかられたり、三歳未満児の入園もみられ、幼稚園と保育園の機能は接近したものとなっていた。文部省はかねてから幼稚園主導型の一元化を要望していたし、民間においては1940年全国社会事業大会で幼児教育の一元化要望の決議をしている¹⁾。

また同書によると²⁾、1941年には保育問題研究会が、満四歳以上の幼児を全て国民幼稚園に、満三歳以下は保育所に、という年齢別で施設を分化する幼保一元化案「国民幼稚園要綱試案」を発表し、さらには、幼稚園閉鎖令と共に既存の幼稚園や託児所が戦時託児所へと再編成されるなど、幼保一元化の機運が一気に高まったが、ついに幼保一元化を実現することなく終戦となった。

2. 戦後の幼児教育の特徴：1947年の学校教育法制定と児童局新設

1947年の学校教育法第七十七条によって幼稚園は制度化され、戦前の「家庭教育ヲ補フ」機能がはずされ、学校としての機能重視の方向へ向かっていった。

保育所のほうもこれまでの社会援護課から、1947年に新設された児童局の所轄に移った。

当時諸般の審議をかさねた結果、中央社会事業委員会は厚生大臣に、浮浪児等の保護の徹底と児童の福祉を積極的に助長するために「児童福祉法」と称する児童福祉の基本法を制定するよう答申した。

このような経過で1947年12月に制定された児童福祉法は、児童虐待防止法、少年教護法、矯正院法などを統合し、そこに保育所法を含めたもので、「特殊な児童の保護」という性格をうちにはらんでいた³⁾。

とはいうものの、戦前、「幼稚園令」（大正15年）が制定されたにもかかわらず、「保育所令」制定の要求はつぶされ、保育所がなんら法的地位を与えられていなかった歴史的経過からみれば、保育所のこのような法律上の規制や援護の位置づけは画期的な出来事だったのである。

しかも児童福祉法制定の当初は保育所を「日々保護者の委託をうけて、その乳児又は幼児を保育する施設」とのみ規定していた⁴⁾。

すなわち厚生省は、保育所だけは他の児童福祉施設と異なり、保育を要する児童だけでなく、一般児童をも対象とした施設と定めたのである。

ところが、1951年の改正によって、「保育に欠ける

その乳児または幼児を保育することを目的とする施設とする」（第三十九条）と定められ、「保育に欠ける」ことが入所の条件とされてしまった。つまり、幼稚園のように保護者が家庭にいる一般児童を保育所では預かることができなくなったのである。

このような経緯で、保育所は幼稚園とは異なる児童保護施設として位置づけられ、幼稚園と保育所の二元化がはっきりと固定化された。

3. 『保育要領』の制定

学校教育法の中に幼稚園の保育内容は監督官庁がこれを定める、と規定されているため、文部省は1947年2月に「幼児教育の手引き」という副題がついた『保育要領』を刊行した⁵⁾。

この『保育要領』には幼・保一元化の内容を示す三つの特徴があった。

第一の特徴は、この『保育要領』は、副題にあるようにあくまでも手引きとしての性格が貫かれていたことである。「たとえば「五、幼児の一日の生活」のところでは、「幼稚園における幼児の生活は自由な遊びを主とするから、一日を特定の作業や活動の時間に細かく分けて、日課を決めることは望ましくない。一日を自由に過して、思うままに楽しく活動できることが望ましい」として、登園、朝の検査、自由遊び、間食と昼食、休息と昼寝、集団遊び、排便・排尿、帰りにたく、というような大ワクを設定をし、簡単に要点を述べているにすぎない。」⁶⁾

第二の特徴は、対象を幼稚園教師だけでなく、保育所保母と家庭の母親におき、この三者を幼児教育の共通する担当者とみなし、共通の保育内容や保育の観点を示した点である。

第三の特徴は、保育観がアメリカ教育使節団の教育思想を根底とする経験主義や自由主義、児童中心主義の流れを汲むものであった点である。

このような『保育要領』も、1951年の小中学校『学習指導要領』の全面改訂に併せて、幼稚園から高等学校までの教育内容に一貫性をもたせるために改訂されることになった。すなわち幼稚園を「学校教育機関」としてはっきり位置づけ、保育所とは一線を画する機関と定めたのである⁷⁾。

Ⅲ. 第一次幼稚園教育振興計画の策定と振興計画後の幼稚園の普及

1. 第一次幼稚園教育振興計画の策定

学校教育法施行後15年後の昭和37年（1962年）当時、幼稚園の就園率は33%、幼児の三人に一人が幼稚園に通う時代となった。また、昭和36年頃から活発となっ

た「人づくり論」と相まって、幼児教育の重要性についての認識が高まった。

『戦後保育史 第二巻』によると、昭和36年6月、衆議院文教委員会では、幼稚園教育振興について以下のような決議を行った。

- ①幼児教育に関し保育所との関連において根本的施策を樹立すること
- ②幼稚園設置基準を再検討し幼稚園の設置促進とその育成を期すること
- ③公立幼稚園に勤務する教職員の待遇の実態を十分に調査して速やかにこれが改善の方途を講ずること
- ④宗教法人立幼稚園の学校法人立への切り替えを容易にするための特別な法的措置を講ずること
- ⑤私立幼稚園の育成のための財政的措置を考慮することなど⁸⁾

また衆議院文教委員会でも、昭和37年5月、幼稚園教育は、人間の性格形成にとって重要な段階であるので、速やかに公私立幼稚園の内容の充実、教職員の待遇の改善等必要な措置を講ずるよう決議を行った。

昭和36年7月、ジュネーブにて開催の国際会議でも就学前教育が取り上げられ、その振興普及について各国文部大臣に勧告がなされた⁹⁾。

このことをうけて文部省は昭和38年7月から幼稚園教育振興七か年計画を作成し、それに要する新規概算要求を8月末に大蔵省に提出した。

この文部省の幼稚園教育振興七か年計画が策定されるにあたって、文部省は幼稚園教育五団体からなる幼稚園教育振興協議会を設置し、これに試案を示し、意見を求めた。この五団体は、① 全国国公立幼稚園長会、② 全国国立大学附属学校連盟幼稚園部会、③ 全国幼稚園施設協議会、④ 日本私立幼稚園連合、⑤ 日本保育学会 であり、この協議会の要望にそった振興計画を策定する考えであった。しかしながら日本私立幼稚園連合会は、この協議会では十分に意見が取り入れられなかったとして、同年8月に新たに要望書を文部省に提出した。この要旨は、私立幼稚園の教員にも公立幼稚園並みの待遇が得られるよう国の助成措置を行うこと、公立幼稚園の安易な新設をせず私立幼稚園同様設置基準を厳守すること、参議院文教委員会で決議された「幼児教育に関し、保育所との関連において根本施策を樹立すること」の趣旨を実現するためすみやかな措置を講ずることなどであった¹⁰⁾。長年の政府の無策のなか、私財を投じて幼児教育発展のために尽くしてきた私立幼稚園の存続維持が、政府の振興計画のもとに公立幼稚園が乱立され、困難になることを防ぐためと、保育所と幼稚園の二元的対立問題の解消

をはかるべきだという要望であった¹¹⁾。

昭和39年度からの七か年計画で幼稚園の新增設を行った結果、表1にみられるように、約3000園の公私立幼稚園の施設目標は達成され、5歳児就園率も36.4%から53.7%と、文部省の目標とした60%にほぼ近い普及状況になった。この成果には、私立幼稚園が文部省の予想を越えて普及発展に非常な活躍をしたことがあげられる。

(表1) 年度別幼稚園数、幼児数および就園率

年 度	幼 稚 園 数				幼 児 数				5歳児 就園率
	計	国立	公立	私立	計	国立	公立	私立	
昭和37年度	7,530	35	2,748	4,737	855,939	3,507	244,811	607,591	33.0
昭和38年度	7,687	35	2,823	4,829	935,805	3,437	256,958	675,410	36.4
昭和39年度	8,022	35	2,939	5,048	1,060,968	3,436	284,988	772,584	38.9
昭和40年度	8,551	35	3,134	5,382	1,137,733	3,472	297,308	836,953	41.3
昭和41年度	9,083	38	3,311	5,734	1,221,926	3,628	314,758	903,540	44.2
昭和42年度	9,588	38	3,441	6,109	1,314,607	3,742	332,719	978,146	47.2
昭和43年度	10,021	43	3,582	6,396	1,419,593	4,131	351,466	1,063,996	49.4
昭和44年度	10,418	43	3,744	6,631	1,551,017	4,114	374,663	1,172,240	51.8
昭和45年度	10,796	45	3,908	6,843	1,674,625	4,210	379,834	1,272,581	53.7

(岡田正章著『戦後保育史 第二巻』昭和55年、p.12による)

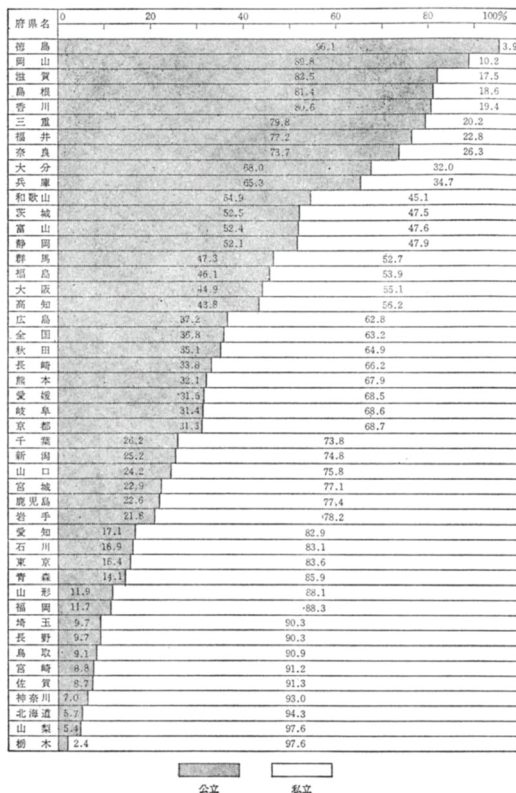
2. 山形県

表2の都道府県別にみた幼稚園の公・私立別比率によると、山形県は公立幼稚園11.9%、私立幼稚園88.1%と圧倒的に私立幼稚園が多い。これは、農業県であった山形県の共稼ぎ率が高く、これまで幼児保育を幼稚園ではなく託児の場としての保育所に主に頼ってきたことと、国にほとんど頼らず私財を投じて幼児教育に貢献してきた私立幼稚園が山形県にしっかり根付いて幼児を獲得しており、国公立幼稚園が乱立する状態になかったことが、その原因と思われる。

しかしながら表3の幼稚園教育の普及率(就園率)をみると、昭和37年度の19.1%にはじまって昭和年度に30.2%ところうじて30%を越えたものの、昭和45年度36.6%と、全国の53.7%に比べてかなり少ない。では、幼稚園ではなく保育所に在籍しているのかというと、表4のように保育所在籍率も21.0%と低い。合計しても57.6%とほぼ6割弱しか幼稚園や保育所で保育されていないことがわかる。

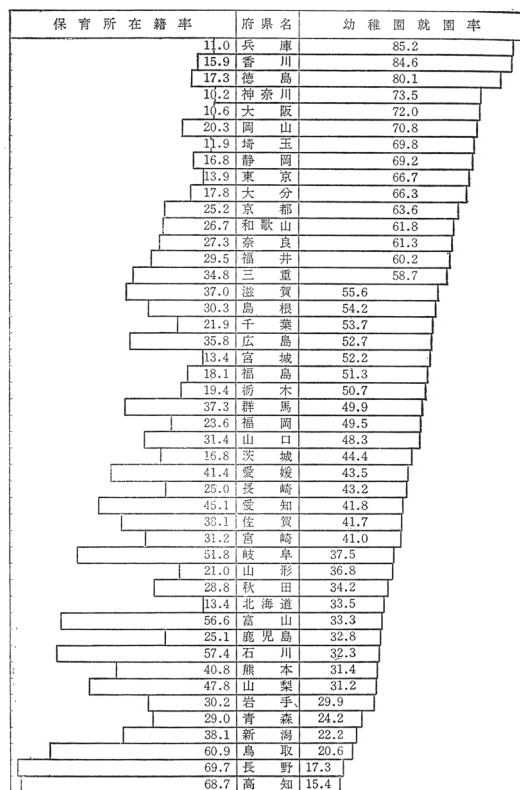
この表4の数字から、保育所や幼稚園未就園児はおそらくは家庭で、同居または近くに住む祖父母が両親が働く間の保育をまかされていたか、かつての農繁託児所のような無認可託児施設に母親が乳幼児を預け、

(表2) 都道府県別にみた幼稚園数の公・私立別比率



(岡田正章著『戦後保育史 第二巻』昭和55年、p.13による)

(表4) 都道府県別にみた幼稚園就園率、保育所在籍率



(岡田正章著『戦後保育史 第二巻』昭和55年、p.15による)

(表3) 都道府県別幼稚園教育の普及状況

区 分	昭和37年度	昭和39年度	昭和41年度	昭和43年度	昭和45年度
北海道	17.4%	22.7%	28.2%	31.6%	40.0%
青森	12.3	14.2	18.4	20.2	23.3
岩手	14.5	17.6	21.8	24.6	29.4
宮城	20.4	27.1	33.8	40.4	51.7
秋田	15.4	20.1	27.9	31.6	34.3
山形	19.1	23.9	30.2	33.0	36.6
福島	22.9	28.0	36.2	44.3	51.8
茨城	14.7	19.5	26.6	35.3	44.6
栃木	21.5	27.9	34.3	44.6	50.6
群馬	31.3	37.4	44.5	47.4	49.9
埼玉	33.1	40.1	49.5	61.2	69.2
千葉	27.8	34.0	42.0	48.8	54.1
東京	42.7	54.2	56.8	62.7	65.5
神奈川	51.8	57.9	61.5	68.0	70.5
新潟	11.0	13.3	17.2	20.1	23.1
富山	20.8	23.9	31.1	32.4	33.1
石川	21.4	25.2	28.3	30.5	31.9
福井	49.8	55.2	59.5	59.7	59.4
山梨	16.2	17.5	26.0	26.8	31.2
長野	8.1	9.6	11.9	14.1	19.3
岐阜	17.0	21.3	27.0	31.8	37.3
静岡	56.8	61.4	64.6	67.5	68.8
愛知	32.2	34.5	37.2	38.5	41.6
三重	40.3	47.8	52.5	55.8	58.3
滋賀	40.4	43.9	48.6	51.2	55.8
京都	52.0	55.2	58.7	61.8	64.6
大阪府	62.5	68.3	71.8	73.5	74.6
大阪府	69.4	73.5	77.8	81.6	83.1
兵庫	47.1	51.3	53.4	58.2	61.6
奈良	46.1	52.8	57.3	59.3	60.2
和歌山	12.5	14.5	16.0	20.2	21.7
鳥取	31.8	37.4	45.2	49.7	54.6
島根	54.5	59.7	64.1	69.1	70.6
岡山	36.3	40.4	44.9	47.8	51.5
広島	34.3	38.3	42.2	45.2	49.0
山口	69.3	73.5	75.1	78.2	79.9
徳島	81.0	82.3	83.2	84.1	83.5
香川	26.9	31.4	34.7	38.8	42.4
愛媛	8.0	9.9	10.8	14.3	14.4
高知	32.0	38.7	42.6	47.6	53.2
福岡	28.1	32.3	36.2	38.1	43.3
佐賀	23.5	28.8	33.3	38.2	42.6
長崎	18.6	22.1	25.5	29.1	31.6
熊本	40.3	46.7	55.3	63.7	67.3
大分	15.1	21.7	29.3	37.9	41.3
宮崎	16.2	18.6	23.1	27.8	32.8
鹿児島					60.7
計	33.0%	38.9%	44.2%	49.4%	53.8%

(岡田正章著『戦後保育史 第二巻』昭和55年、p.14による)

近隣の働く母親同士等が協力して保育していただろうということが考えられる。

IV. 「幼稚園教育要領」と「保育所保育指針」の時代

この時代は、幼・保二元化が実施されただけではなく、保育研究会等の保育機関のほうが積極的・先進的によりよい保育教育について研究し、政府に数々の答申をしていたにもかかわらず、政府の昭和38年の通達を機に、幼稚園は「学校教育機関」であり、保育所は「児童福祉施設」で保育に欠ける児童の生活の場で、幼稚園に準じる扱いをされた時代である。

1. 幼稚園・保育所に関する共同通達

大正15年に「幼稚園令」が公布されたとき、規程のなかには、幼稚園が早朝から夕刻まで子どもをあずかるようにしてもよいこと、三歳未満の子どもを入园させてもよいことが新たにとり入れられた。これは幼稚園が託児的機能をあわせもつことを認めるものであった。しかしこれは当時託児所を所管していた内務省と協議したものではなく、内務省の託児所担当者は、別個の託児所規程を制定することをほめかしていた。このように、幼稚園を所管する文部省と託児所を所管

する内務省（のちに厚生省）は、幼児保育に関して協力連携するということは一切なかった。

ところが、昭和38年（1963年）10月28日、文部省初等中等教育局長と厚生省児童局長の連名による「幼稚園と保育所との関係について」と題する通達が、全国の知事・都道府県教育委員会あてに出された。この通達は、これまでの文部省と厚生省との関係をみるに、きわめて異例なものであった。

この「幼稚園と保育所との関係について」のなかでは、幼稚園と保育所との位置関係がはっきり示されている。

そのことは次の文に顕著にあらわされている、

「3 保育所の持つ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領（太字は筆者による）に準ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年齢の幼児のみを対象とすること。」「5 保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、今後いっそう厳正にこれを行うようにするとともに、保育所に入所している「保育に欠ける幼児」以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置すること。」¹²⁾

文部省と厚生省は、この共同通達によって、それぞれ幼稚園と保育所の増設計画を作成し、その振興に努めた。昭和41年度にわが国ではじめて、文部・厚生両省の協力による幼稚園・保育所の普及状況調査が行われたが、幼稚園の設置が保育所の設置に比較しおこなわれていることがわかった。全国の市町村総数のうち幼稚園が一園も設置されないで、保育所だけが一園以上設置されているところがかかなりの数あったが、「文部省は、これらの市町村に「保育に欠けない」幼児がおり、この幼児達のために保育所のほかに幼稚園を用意しなければならない」¹³⁾とした。

2. 「幼稚園教育要領」と「保育所保育指針」の位置づけ

昭和31年（1956年）に編集され、昭和39年（1964年）に第1次改訂が行われた「幼稚園教育要領」の「第1章総則 2 教育課程の」編成には、以下のように示されている。

- (1) 各幼稚園においては、教育基本法、学校教育法および同法施行規則、幼稚園教育要領、教育委員会規則等に示すところに従い、幼児の心身の発達の実情ならびに幼稚園や地域の実態に即応して、適切な教育課程を編成するものとする。この場合においては、第2章の健康、社会、自

然、言語、音楽リズムおよび絵画制作の各領域に示す事項を組織し、幼稚園における望ましい幼児の経験や活動を選択し配列して、適切な指導ができるように配慮しなければならない。¹⁴⁾

この「幼稚園教育要領」が意図するところは、幼稚園教育の目的・目標を達成するために、領域に示されている内容のうちどの経験をいつ幼児に体験させるのかを保育者が見通して、「望ましい経験」をさせるよう幼児を導くものであった。幼児に文化を系統的に伝達していくタイプのカリキュラムであり、幼児が知識・技能を系統的に習得できるようカリキュラム編成を行う（下線は筆者による）ことが求められている。幼稚園では6領域（健康、社会、自然、言語、音楽リズム、絵画制作）を教科的なものと解釈して、「系統主義カリキュラム」¹⁵⁾を編成し実施した。

前述の「幼稚園と保育所との関係について」の通達文（昭和38年）が示している「幼稚園教育要領」は、この第1次改訂が行われた昭和39年（1964年）文部省告示として公示されたものである。

第1次改訂「幼稚園教育要領」が公示された翌年に、当時の厚生省が保育所保育のガイドラインとして「保育所保育指針」を刊行した。「保育所保育指針」は、昭和40年に刊行して以来、平成2年（1990年）、平成11年（1999年）の2度の改訂がおこなわれた。しかし、平成20年（2008年）3月、児童福祉施設最低基準第35条が改正され、翌年4月から施行されることとなり、局長通知から厚生労働大臣による告示となった。

児童福祉施設最低基準第35条

保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については、厚生労働大臣が、これを定める。¹⁶⁾

この規定により、平成20年（2008年）3月28日に改定・告示され、平成21年（2009年）4月1日から施行となった「保育所保育指針」は、規範性を有する基準として、各保育所がこの指針をふまえ、保育を実施していかなければならないことになった。

3. 昭和39年（1964年）改訂「幼稚園教育要領」時代の保育教育

第1次改訂「幼稚園教育要領」は、「系統主義カリキュラム」を編成し、保育者先導で幼児を教え・導くタイプの保育を各幼稚園で実施するよう告示しており、法的拘束力も持っていたが、全国の公立・私立幼稚園がすべてこの「幼稚園教育要領」に従って保育を行ったわけではなかった。

この昭和40年代は、産業のオートメーション化、高度な科学技術の発達、米ソの人工衛星打ち上げ競走等に刺激された爆発的な早期教育ブームが起こった時代で、実際の全国の幼稚園での保育方法・内容は、当時の社会背景を反映して多様化した時代であった。そのなかで代表的なものは次の3タイプの保育である。

①倉橋惣三らの伝統を引き継ぐ“児童中心主義保育”

子どもに即して保育を展開するため、固定化した保育方法や形態、小学校のようなこまぎれの時間割はない。

②外国での早期教育理論に刺激された“系統主義保育”

基本的な知識、技能をこまかいステップにきざんで次々に与えていく。

③戦前の保育問題研究会の伝統を引き継ぐ“社会中心主義保育”

社会の荒波に負けない子どもを育てるために、子どもに追従する保育は斥け、集団による育ち合いを基本とし、社会を正しくみる目を養うために認識を育て、基礎的基本的な能力を確実に身につけさせるために系統的教育（課業活動）を行うことを重視している。¹⁷⁾

1970年代に入ってから、高度な科学技術等の国際競争は沈静化し、外国の早期教育の試みがあまり成果をあげなかったことが時代背景としてあり、昭和46年（1971年）頃から日本でも早期教育ブームやつめこみ式教育の弊害で子どもの自殺やノイローゼが多発し、それを反省する風潮が出てきた。

昭和51年（1976年）、小学校教育課程改善の答申で「『豊かな人間性の育成』と『ゆとりと充実』を基本とする」教育を実現すべきとされ、これをうけて、保育の対象である子ども自身にもっと目を向け、子どもに即した保育を実現しようとする動きが目立ってきた。

4. 平成元年（1989年）改訂「幼稚園教育要領」

1960年代から1970年代にかけて次第に中等・高等教育への受験戦争が激化してきた時期を同じくして、幼児教育現場にも受験戦争の影響が及んでいった¹⁸⁾。

特に私立幼稚園での早期教育の行き過ぎが目立つようになり、算数の九九暗記、漢字教育や英語教育など、小学校就学前教育を飛び越えて中学校教育の分野にまで及ぶような白熱した早期教育が行われた。この私立幼稚園の「行き過ぎ」教育は、私立の経営を維持するための幼稚園間の園児集め競争から生じていて、これは「政府が私学に公的助成を充分に出さず、安上がり

な幼稚園行政を推し進めてきたこと」¹⁹⁾に根本的原因があると考えられる。この傾向は平成元年の改訂から30年近く経つ現在に至っても一向に解決されておらず、政府もなんら改善策を打ち出さないまま幼稚園へ丸投げしている状態であり、その結果として、漢字や英語の早期教育推進等、過去の過ちを繰り返すような道を歩んでいるように思える。

4-1. 全国

行き過ぎた早期教育、つめこみ主義保育が全国の幼稚園で行われたことにより、幼児がノイローゼになったり、不登校になるなど多くの弊害を生んだ。

このことを反省し、幼児につめこみ教育をやめ、もっとのびのびと生活させ、遊ばせることを目指す保育教育、保育者の先導や介入を極力抑え、幼児が自発的にやりたい遊びをすることで、生命力あふれる「子どもらしさ」が生まれ育つという「児童中心主義」の考えのもと、平成元年（1989年）に「幼稚園教育要領」は大改訂され、旧「幼稚園教育要領」の6領域も、「音楽リズム」と「絵画制作」とを一つにした「表現」という新領域になり、「健康」・「人間関係」・「環境」・「言葉」・「表現」の5領域となった。

この平成元年改訂「幼稚園教育要領 第1章総則 第1 幼児教育の基本」によると、幼稚園教育は、「環境を通して行う」という文言が打ち出されている。また、「教師」と「幼児」が「共によりよい教育環境を創造する」というかたちで理論と実践をつくる努力をすることが示されている。

幼稚園教育は、幼児期の特性を踏まえ環境を通して行うものであることを基本とする。このため、教師は幼児との信頼関係を十分に築き、幼児と共にによりよい教育環境を創造するように努めるものとする。²⁰⁾

幼稚園での教育は①「環境を通して行う」こと、教師が幼児を指導する教師先導型の保育教育ではなく、②教師と幼児が「共によりよい教育環境を創造する」ということ（これが現場で誤解釈されて、教師と幼児が共にではなく、教師は幼児を一切指導してはいけない、になっていった）、③「第1章総則 第1 幼稚園教育の基本 1」の「幼児に主体的な活動を促²¹⁾す」保育教育をするということ、そして④新領域「表現」の登場が、幼稚園や保育所の現場を大混乱させることとなったのである。

①に関しては、「児童中心主義」保育教育が行き過ぎて、教師や保育士による一斉保育が禁じられ、幼児

が主体的な遊びをしたい時にしたい場所でできるように園庭や教室、ホールなどの複数のコーナーに色々な種類の玩具や遊具を設置して、遊ぶ「環境」を整えたコーナー保育が主流となった。

②に関しては、幼児の自主性を重んじ主体的な遊びをしてもらうために、遊びたい時に遊びたい場所で遊びたい物（事）を一日中自由にさせておき、教師や保育士は一切指示せず見守るだけの「自由保育」が主流となった。たとえ幼児同士で喧嘩がおきても介入せず、幼児同士で解決するのを見守るのが良いとされ、極端な場合は幼児が喧嘩でケガをしても介入しない園まであった。平成元年の教育要領が実施された当初に各地で開催された研修会や研究会では、「自由」と「放任」とはどう違うのか、どこまでが「自由」な保育でどこからが「放任」なのかということがさかんに議論された。

③に関しては、幼児の主体的な活動を重んじるあまり教師や保育士が「促す」ことまで禁じる園が多数出た結果、②に見られるような状況が頻発した。

④に関しては、「表現」とはまず何なのかで現場の教師、保育士が混乱した。

音楽と絵画制作を別々に行ってはいけないのかという声が現場の教師や保育士からさかんに発せられた。また、「表現」についての講習会が各地で頻繁に催された。

4-2. 山形県

平成元年、筆者は山形県が主催する保育所保母研修庄内地区大会に講師として参加し²²⁾、庄内地区の保育所保母が「自由保育」と「5領域」における「表現」をどう現場で実践したらよいか困惑している状況を目の当たりにした。その後、全日本幼稚園連合会東北地区大会（酒田市）に研修担当幼稚園助言者兼研究発表会司会者としてかわることになり、大会開催にむけて事前に数回酒田市を訪問し、酒田第二幼稚園の教師達と「平成元年改訂 幼稚園教育要領」の「自由保育」や「表現」についての勉強会をし、保育実践の様子などを見せてもらった。大会当日は、午前中に酒田市内の幼稚園を見学してまわり、各園から現場の声を聴くことができた。午後は研究発表会の司会者をつとめ、その席上で「4-1. 全国」で述べたようなことが山形県の各地でも起こっていることを知った。

これらの経験を通して、幼稚園や保育所の現場での教師や保育士（旧 保母）の混乱ぶりと、この度の改訂教育要領および新領域「表現」をどう理解・解釈して現場におろしたらよいか、幼児の保育が「自由」ではなくあきらかに「放任」になりつつあるのをどう

やって変えたらよいかという保育者が抱える切実な悩みを知ることとなった。

①に関しては、庄内地区でも、一斉保育ではなく、幼児が主体的な遊びをしたい時にしたい場所でできるように園庭や教室、ホールなどの複数のコーナーに色々な種類の玩具や遊具を設置して、遊ぶ「環境」を整えたコーナー保育が主流であった。

②に関しても、遊びたい時に遊びたい場所で遊びたい物（事）を一日中自由にさせておき、教師や保育士は一切指示せず見守るだけの「自由保育」が行われていた。幼児の様子としては、年長で積極的な子は自分でしたい遊びを楽しんでいるようだったが、年少児は遊び方を知らない子が多いためか、年長児の後をただついていく子もいれば、ずっとすみに立ちすくんで何をしたらよいか途方にくれているような子も見られた。

この庄内地区大会の会場でも「自由」と「放任」とはどう違うのか、どこまでが「自由」な保育でどこからが「放任」なのかということを何度も尋ねられたし、分科会でもさかんに議論された。

③に関しては、幼児の主体的な活動を重んじるとして、教師や保育士が幼児の遊ぶ様子をずっと見守っていて、声かけや働きかけは室内外へ移動する時以外はほぼしていなかった。

④に関しても、「表現」とは何なのかで現場の教師、保育士が混乱していた。なぜ音楽と絵画制作を別々に行ってはいけないのかという声が現場の教師や保育士からさかんに発せられた。また、音とダンスと絵画制作を同時にやるパフォーマンスの試みがなされたり、「表現」についての講習会が各地で頻繁に催された。

研修会や研究会では、「表現」と「表出」の違いがしばしば議論された。

平成2年（1990年）山形県幼稚園初任者研修（山形市）で講師をつとめた時も、新領域「表現」や「自由保育」のとらえ方や保育現場実践での試行錯誤から起こった諸問題の解決策を求める県内の幼稚園教諭達の声を聴き、現場でのより良い実践方法を共に模索した。

平成3年には、筆者の小論文「新領域「表現」へのアプローチ²³⁾」の中で、「表現」の定義づけを行い、「一斉保育」から「自由保育」へ闇雲に保育カリキュラムを転換することが引き起こした弊害を考察した。

まず「表現」とはなにかについて、群馬大学教授萩原元昭の定義を引用しながら以下のように述べた、

群馬大学教授萩原元昭は、幼児の表現のについて次のように定義している。

「表現とは、一般に自己の内面にあるものを外に表出することを意味しているが、機能的にみれば、

ある刺激を受けて感じたことや考えたことを表出する側面だけではなく、表出することにより、自己をふりかえって意識化する側面と意識的に他者に伝達する側面を含んだ概念（である）」（日本保育学会編『幼児の表現と保育1989年版』フレーベル館、1989、p.10参照）²⁴⁾

次に、闇雲に「一斉保育」から「自由保育」へ保育カリキュラムを切りかえることの弊害については、

「一斉」にやる保育は、画一的で強制的になりがちであり、幼児の「感性」を鈍らせ「意欲」をそぎ「創造性」をなくする。「のびのびと自由」で「形にとらわれない」保育こそが幼児にとって最も良い教育となる。このような考えが広まった結果、「一斉保育は幼児全員に同じことを強いるので良くない」といった意見や、園の発表会は「幼児の個々の発達状況が無視した押しつけになるので好ましくない」といった意見も聞かれるなど、保育現場、保育者養成校ともに、新領域「表現」について、その概念が定まらず、新領域「表現」を具体的に現場の保育にどう取り入れるかをめぐって混乱がみられた。

それから三年経た現在、この混乱は解消されたわけではない。「なんについても一斉にやるのはよくない」といった短絡的な考えや、「自由」と「放任」とを混同するといった過ちもみられなくなったわけではない。

では、どうすれば幼児の「感性」を豊かにできるのか。「意欲」的で、「創造」的な保育が可能になるのか。かつての「みんなでこうしなさい」式のマニュアルがなくなっただけに、現場の保育者の困惑は一層深まったと言えよう。このままの混乱状態で、いわゆる現場の保育者や保育者養成校の教員が、場当たりの保育教育を続けたらどうなるのだろうか。「子どもの将来はどうなるか」といった心配もさることながら・・・（中略）・・・²⁵⁾

では、保育現場の混乱を解消するためには、今後どうしていったらよいのかという問いに、当時の筆者はこう述べている、

大切なことは、保育者が互いに、新領域「表現」の概念についての共通理解を持つことであろう。そのためには、まず、1989年に改訂された教育要領の抽象的な言葉を現場の言葉に置き換える作業が是非とも必要である。これを踏まえた上で、長期的なヴィジョンをもって保育計画を立てることが必要である。この作業を通して初めて、わずかなりとも無益な混乱がさけられると考える。²⁶⁾

しかし、結果として混乱は解決されないまま先送りされてしまった。

山形県の当時の現状といっても、県全体ではなく、庄内地区と山形市近郊の状況を述べただけではあるが、教師が幼児を教え導く保育方法と「一斉保育」があたりまえであった「系統主義」保育から、180°違う「児童中心主義」保育への突然の転換を強いられ、政府から十分な説明と実践方法の指導もなく保育現場へ丸投げされた新領域「表現」の登場で、山形県内の幼稚園や保育所の現場が大混乱に陥ったであろうことは想像に難くない。

V. まとめ

幼稚園・保育所の盛衰は、国の時代背景や社会情勢、当時の人々の保育観、都市部と地方の地域性の違い、幼児の家庭の労働形態と経済状況等に左右されるが、戦後の高度経済成長によって各地のインフラ整備が進み、それにともなって昭和後期頃には首都圏と山形県をむすぶ交通インフラも整い、人の行き来や物流の移動も飛躍的に容易にかつ盛んになった。首都圏や他地域に本社を持つ企業が山形県内に支店を出すようになり、全国チェーンの店も県内にどんどん参入して、県内の人々はそこで働くようになった。また、企業の転勤によって、首都圏や他地域から山形県へ、山形県から首都圏や他地域へと人の移動が活発になり、労働形態と経済状況、地域性の違いは、かつてに比べると類似化してきた。加えて、ラジオ・テレビからインターネットにいたる情報網も普及・発達し、物の考え方や流行の取り込み方も、首都圏や他地域とあまり差がなくなってきた。

こういった変化は、山形県内の家庭環境にも変化をもたらし、夫婦の働き方や、子どもに対する保育観にも影響を及ぼした。

このような時代背景をふまえて山形県内の幼稚園や保育所の状況をみると以下のことがわかる、

- ①終戦から昭和の半ばまでは、それ以前と同じく、農業県山形の特徴を残しており、三世代同居、家業は家族で分担して行い、夫婦は共稼ぎのため、幼児は祖父母世代が面倒を見つつ保育所（託児所）に預けている。山形市内や商業の盛んな地域の富裕層家庭やサラリーマンと専業主婦で構成される家庭は、育児を家庭でおこない、小学校就学前の教育のために日中は主に私立幼稚園に通わせる。（公立幼稚園は、戦前・戦後の託児所に頼る山形県の状況から、国立大学附属幼稚園等を除き

増設されなかったため、県内の幼稚園はほぼ私立であった。)

②昭和38年(1963年)の文部省・厚生省連盟の通達「幼稚園と保育所との関係について」により、幼稚園と保育所の役割関係がはっきりし、保育所は「保育に欠ける幼児」以外は預かれないこととなり、共稼ぎ家庭でも、特に家業の農業に従事しつつ育児する妻等は専業主婦的な見られ方をされ、保育所ではなく幼稚園へ入れなければならなくなった。

③昭和45年(1970年)代前後の高度成長期以降は、県内でも農業だけでは経済的に暮らしていけない家庭が増えたことで、企業に勤めるサラリーマン家庭が増加した等の理由から、「保育に欠けない幼児」は幼稚園へ入ったため、表4にみられるように、幼稚園の就園率36.8%、保育所在籍率21%と幼稚園就園率が保育所在籍率を15.8%上まわった。

④バブル経済が崩壊した平成2年(1990年)代以降、再び共稼ぎ家庭が増加したことにより、幼児を保育所に預ける家庭が急増し、保育所不足・待機児童問題が深刻化した。同時に、4時間保育を基本とする幼稚園の園児不足が起こり、幼稚園は生き残りをかけて、延長保育・預かり保育を取り入れるようになった。「保育に欠ける児童」も「欠けない児童」も通うことのできる幼稚園は、この延長保育・預かり保育によって保育所的機能を持つことになり、共稼ぎ家庭のニーズに応えられるようになったが、その一方で、保育士にシフト制を導入して長時間幼児を預かる体制を整えていた保育所と違い、「学校」としての勤務体制でやってきた幼稚園の教諭達は、交代制が無いため長時間労働を強いられることとなった。

VI. おわりに

本稿では、戦後の昭和から平成にかけての幼稚園や保育所の制度の変遷と制度によって変化した保育教育への取組を取り上げ、その内容を検討した。

なかでも特筆すべきは、平成元年の「幼稚園教育要領」改訂と平成2年「保育所保育指針」改訂により、日本の保育教育は「系統主義カリキュラム」・「一斉保育」主流から「児童中心主義カリキュラム」・「自由保育」主流の保育へと大きな転換をしたことである。このことは、全国の幼稚園や保育所を大混乱に陥

れ、山形県内の幼稚園や保育所でも同様の混乱を引き起こした。また、幼児達にとっても「児童中心主義カリキュラム」に基づく「自由保育」主流の保育教育は、やりたい遊びをやりたい時にやり、自由気ままに遊びのコーナーからコーナーへと移動することに慣れてしまった結果、小学校入学後に、ずっと机に座って勉強できない、一斉授業に馴染めず授業中ふらふらと教室内を移動する、教師の指導を聞けないといった問題、いわゆる「小1プロブレム」²⁷⁾を引き起こすことになった。

幼児を預ける保護者側も、以前はただ預かる施設であればいいという考えだったが、次第に幼児の保育に「しつけ」と「教育」要素を持たせてほしいという要望をするようになり、長時間預かってくれるが「保育に欠ける」児童しか入れず、待機児童問題を抱える、「生活の場」である保育所から、「保育に欠ける」児童も「欠けない」児童も預けることができ、「教育」をしてくれる幼稚園へ預けるほうにシフトしていった。幼稚園側も保護者のニーズに応じて延長保育や預かり保育等を取り入れて園児募集に役立てた。しかしながら、昭和38年(1963年)の文部省・厚生省連名の通達以降、二酸化の方向をたどった幼稚園と保育所は、平成元年までには、その機能を異なるものとして確立しており、幼稚園は延長保育・預かり保育にあたる教諭の長時間勤務問題を、保育園は待機児童問題と「生活」指導はできるが「教育」指導はできないというしほりがあるため、それぞれに問題を抱えることとなった。

さらには、小学校入学後に「小1プロブレム」が頻発するようになったことで、小学校就学前に幼稚園・保育所双方で連携して、小学校教育に馴染めるよう「教育」してほしいという要望が政府から出てきた。この打開策として、幼稚園機能と保育所機能をあわせ持つ「子ども園」が設立されることとなる。この「子ども園」設立をもって保育業界の長年の悲願ともいえる幼・保一元化が現実のものとなった。このことについては、次稿で考察していきたい。

引用文献

- 1) 岩崎次男編：『近代幼児教育史』初版、明治図書出版、1979年、p.318
- 2) 岩崎次男編：『近代幼児教育史』初版、明治図書出版、1979年、p.319
- 3) 岩崎次男編：『近代幼児教育史』初版、明治図書出版、1979年、p.319
- 4) 岩崎次男編：『近代幼児教育史』初版、明治図書

- 出版、1979年、p.320
- 5) 岩崎次男編：『近代幼児教育史』初版、明治図書出版、1979年、p.321
- 6) 岩崎次男編：『近代幼児教育史』初版、明治図書出版、1979年、p.322
- 7) 岩崎次男編：『近代幼児教育史』初版、明治図書出版、1979年、p.323
- 8) 岡田正章著：『戦後保育史 第二巻』初版、フレール館、1980年、p.4
- 9) 岡田正章著：『戦後保育史 第二巻』初版、フレール館、1980年、pp.4-5
- 10) 岡田正章著：『戦後保育史 第二巻』初版、フレール館、1980年、p.8
- 11) 岡田正章著：『戦後保育史 第二巻』初版、フレール館、1980年、p.11
- 12) 岡田正章著：『戦後保育史 第二巻』初版、フレール館、1980年、p.20
- 13) 岡田正章著：『戦後保育史 第二巻』初版、フレール館、1980年、p.23
- 14) 昭和39年3月23日 文部省告示第69号『幼稚園教育要領』、フレール館、1964年、p.3
- 15) 金森美千子編著：『新保育課程・教育課程論』第一版第4刷、同文書院、2014年、p.4
- 16) 厚生労働省：『保育所保育指針解説書』初版、フレール館、2008年、p.14
- 17) 岡田正章著：『戦後保育史 第二巻』初版、フレール館、1980年、p.123
- 18) 全国保育団体連絡会・保育研究所編：『1989保育白書』初版、草土文化、1989年、p.51
- 19) 全国保育団体連絡会・保育研究所編：『1989保育白書』初版、草土文化、1989年、p.12
- 20) 平成元年3月15日 文部省告示第23号：『幼稚園教育要領』、フレール館、p.2
- 21) 平成元年3月15日 文部省告示第23号：『幼稚園教育要領』、フレール館、p.4
- 22) 全国保母養成協議会『保母養成研究年報』編集委員会：『保母養成研究年報第7号』、全国保母養成協

議会、1990年、p.101

当時、筆者も本学で発足した「山形表現研究会・ぼんぽこ」（のちに羽陽学園「表現」研究会と改名）に所属し、新領域「表現」のより良いあり方を模索して研究会や研修会に参加していた。

- 23) 平成3年度羽陽学園短期大学公開講座資料：『子どもと共に生きる－子どもを見つめ直すために』、羽陽学園短期大学、1991年、pp.78-82
- 24) 平成3年度羽陽学園短期大学公開講座資料：『子どもと共に生きる－子どもを見つめ直すために』、羽陽学園短期大学、1991年、p.78
- 25) 平成3年度羽陽学園短期大学公開講座資料：『子どもと共に生きる－子どもを見つめ直すために』、羽陽学園短期大学、1991年、pp.78-79
- 26) 平成3年度羽陽学園短期大学公開講座資料：『子どもと共に生きる－子どもを見つめ直すために』、羽陽学園短期大学、1991年、p.79
- 27) 『日本大百科全書（ニッポニカ）「小1プロブレム」』：2014年 更新版、小学館、CASIO Ex-word XD-Y20000

「小学校第1学年の児童が学校生活に適応できないために起こす問題行動。また、こうした不適応状態が継続し、クラス全体の授業が成立しない状態に陥っていることをさす場合もある。小学校入学直後、遊びから学びに生活の中心が変わり、幼児教育から小学校教育へ指導が一変する段差を乗り越えられないために起こる問題とされる。精神的な幼さから小学校での集団行動がとれず、その混乱を解消できないまま、教師の話を聞かない、指示に従わない、一定時間を静かに過ごすことができない状態に陥り、授業中かたてに歩き回る、教室から出て行ってしまうなどの行動がみられる。（中略）児童が小学校になじめない原因としては、児童にストレス耐性や基本的な生活習慣が身につけていなかったことや家庭の教育力の低下、担任の指導が適切でなかったことなどがあげられている。」

SUMMARY

Hiroko KOBAYASHI:

On the Process of Developing Kindergartens and Nursery Schools from
the Postwar Period of Showa to Heisei, and on Their Systems

This study investigated the characteristics of the childcare in Yamagata prefecture and the whole country from the postwar period of Showa to Heisei. Accordingly, I found out that the increase rate of number of nursery school, or day-care centers both in Yamagata prefecture and the whole country, while the decrease rate of number of kindergartens in those era. Peculiarity, in Yamagata prefecture, the day-care centers which has function of integration of kindergarten and nursery systems appeared those era, introduced the Certified Child Garden.

(Uyo Gakuen College)

